

La rappresentazione grafica che segue (Figura 5) evidenzia l'andamento delle pronunce nei giudizi promossi contro l'Italia, pronunce che, con riferimento al 2006, sono sì in numero maggiore di quelle dei due anni precedenti, ma sono altresì nettamente inferiori a quelle degli anni 2002 e 2003.

ANDAMENTO DELLE SENTENZE PRONUNCIATE NEI CONFRONTI DELL'ITALIA NEL PERIODO 2002-2006

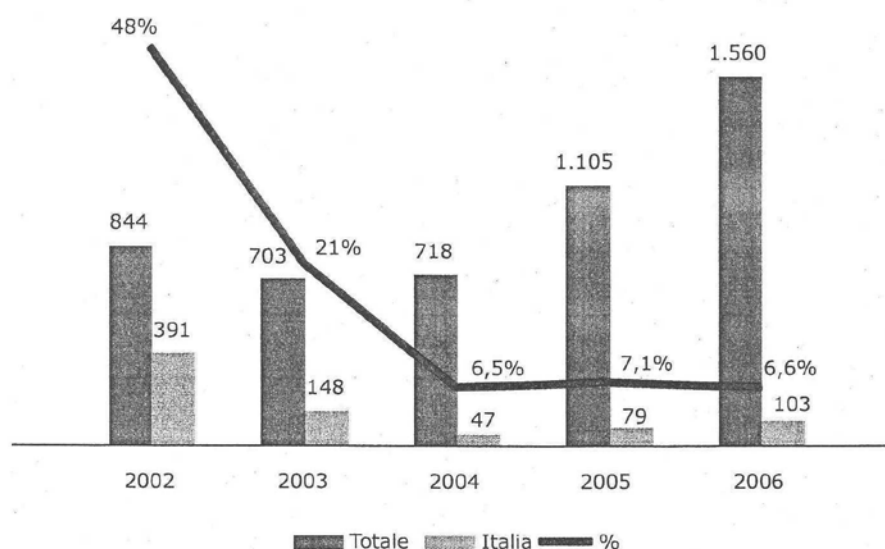


Figura 5

Fonte: Corte Europea dei Diritti dell'uomo; Elaborazioni Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi - Ufficio contenzioso

Allargando lo spettro dell'indagine ad un periodo di tempo più ampio (1998-2006), il dato del contenzioso riguardante l'Italia si attesta su posizioni più alte rispetto a quelle dei Paesi sopra menzionati, come testimoniato dal numero sia dei ricorsi proposti contro il nostro Stato (oltre 24.000, di cui, tuttavia, solo 1.600 circa dichiarati ammissibili), sia delle sentenze di merito (circa 1.300), sia dei regolamenti amichevoli (324) (Tabelle 4 e 5).

ANALISI PER STATI DEGLI ESITI DEI RICORSI PRESENTATI (1 NOVEMBRE 1998-2006)

Stato	Ricorsi presentati *	Ricorsi assegnati ad un organo giudicante	Ricorsi dichiarati inammissibili o radiati	Ricorsi comunicati al Governo	Ricorsi dichiarati ricevibili dopo la comunicazione
Bulgaria	5.676	4.199	2.548	357	148
Francia	23.582	11.558	9.000	916	590
Germania	16.005	8.637	6.140	201	69
Italia	24.141	8.553	5.537	2.407	1.617
Polonia	35.225	23.796	21.320	889	377
Regno Unito	12.072	5.887	5.242	934	303
Repubblica ceca	8.401	6.494	3.205	412	123
Romania	24.364	15.238	7.554	685	192
Russia	48.791	37.247	21.773	1.233	353
Slovenia	3.242	2.830	829	317	201
Turchia	20.141	18.415	10.562	3.379	1.500
Ucraina	18.860	12.822	8.709	953	310

Tabella 4

Fonte: Corte Europea dei Diritti dell'uomo.

ANALISI PER STATI DEGLI ESITI DELLE SENTENZE (1 NOVEMBRE 1998-2006))

Tabella 5

Stato	Sentenze di merito	Sentenze definitive dopo il deferimento alla Grande Camera	Sentenze - Equa riparazione	Sentenze - regolamenti amichevoli	Sentenze - radiazioni	Sentenze - questioni preliminari	Sentenze - questioni interpretazioni	Sentenze - revisioni
Bulgaria	112	1	-	3	-	-	-	-
Francia	481	3	4	40	9	-	-	3
Germania	64	3	1	3	4	-	-	1
Italia	1.282	11	7	324	8	-	-	15
Polonia	335	2	2	32	7	-	-	-
Regno Unito	164	5	3	30	3	-	-	1
Repubblica ceca	109	-	1	7	-	-	-	-
Romania	158	1	8	13	5	-	-	1
Russia	205	-	-	-	-	-	-	-
Slovenia	193	-	-	1	1	-	-	-
Turchia	1.097	7	4	183	15	2	-	2
Ucraina	260	-	1	1	1	-	-	-

Fonte: Corte Europea dei Diritti dell'uomo.

Dati preoccupanti emergono dai riscontri relativi alle procedure di supervisione sull'esecuzione delle sentenze, rimessa al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, posto che, sul totale di 5.688 casi iscritti attualmente nell'agenda delle pendenze del Comitato dei Ministri, ben 2.612, pari a circa il 46%, riguardano l'Italia.

2. L'ANALISI PER AREE DI RILEVANZA SPECIFICA.

È di grande importanza la scomposizione del dato relativo alle sentenze di condanna a carico dell'Italia nell'anno 2006 per aree geografiche del territorio nazionale, per aree tematiche ovvero per tipologia di violazioni.

Dal primo punto di vista, deve osservarsi che sono numerose le violazioni accertate risalenti ad atti o comportamenti illeciti posti in essere da autorità pubbliche locali (Regioni, Province, Comuni o altri enti), segnatamente in materia di espropriazioni. Tra esse, oltre la metà si riferiscono a regioni del Sud ed un terzo del totale alla sola Campania. Il fenomeno è rappresentato graficamente come segue (Figura 6).

DISTRIBUZIONE GEOGRAFICA DELLE SENTENZE RELATIVE ALLE ESPROPRIAZIONI

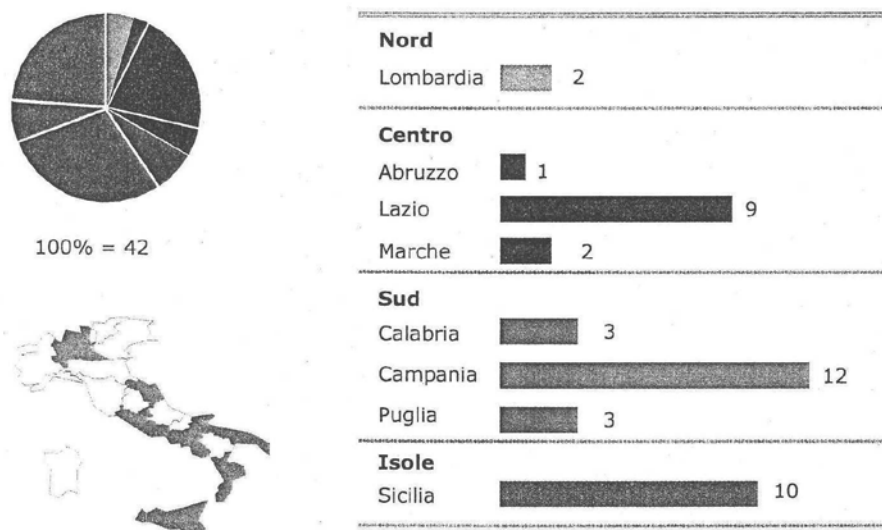


Figura 6

Fonte: Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi - Ufficio contenzioso

Dal secondo punto di vista, nel variegato novero delle tipologie di violazione della Convenzione spiccano per rilevanza numerica, per frequenza e per ripetitività, quelle relative alla ragionevole durata dei processi, al diritto ad un equo processo ed alla lesione del diritto di proprietà privata, con particolare riferimento alle problematiche espropriative (Figura 7).

L'incidenza delle violazioni accertate in materia espropriativa, riconducibili per la maggior parte a comportamenti di enti locali sono rappresentate nei grafici che seguono (Figure 8 e 9).

RIPARTIZIONE DELLE SENTENZE PRONUNCIATE NEL 2006 PER TIPO DI VIOLAZIONE

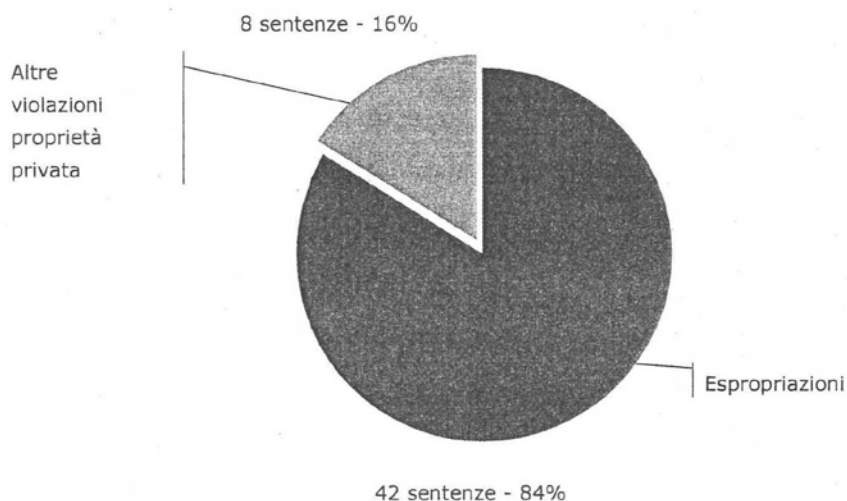


Figura 7

Fonte: Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi - Ufficio contenzioso

RIPARTIZIONE DELLE SENTENZE IN MATERIA DI VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 1, PROTOCOLLO 1

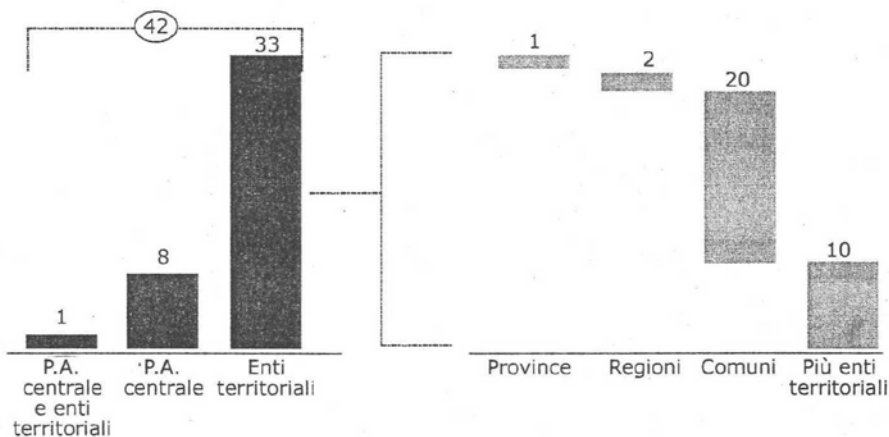
Figura 8



Fonte: Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi - Ufficio contenzioso

VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 1, PROTOCOLLO 1: ESPROPRIAZIONI. RIPARTIZIONE PER ENTE RESPONSABILE

Figura 9



Fonte: Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi - Ufficio contenzioso

2.1 LE ESPROPRIAZIONI.

Si tratta di violazioni dell'articolo 1, comma 1, del Protocollo n. 1 della Convenzione, collegate ai procedimenti di occupazione di urgenza ed espropriazione per pubblica utilità posti in essere dalle amministrazioni pubbliche. A tenore di detta disposizione: *"Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di pubblica utilità e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale"*.

2.1.1 La posizione della Corte europea.

La Corte ritiene che, qualunque sia la fonte della c.d. “espropriazione indiretta” o *de facto* – dagli stessi giudici europei elaborata quale *genus* unitario comprendente qualunque meccanismo ablativo della proprietà privata che si discosti da una regolare procedura espropriativa, e, quindi, tanto l’occupazione acquisitiva o appropriativa (o accessione invertita), quanto l’occupazione usurpativa – essa non potrebbe mai costituire un’alternativa giuridicamente ammissibile alla procedura di espropriazione condotta in ottemperanza alla legge. Ciò in quanto verrebbe ad essere ratificato un atto illegittimo commesso dalla pubblica amministrazione attraverso una modalità di regolamentazione delle conseguenze dello stato di illegalità a beneficio del soggetto responsabile, che trarrebbe così un ingiusto vantaggio.

La posizione della Corte europea in tema di occupazione/acquisizione pubblica di un bene privato, maturata attraverso una consolidata giurisprudenza, risalente a due sentenze del 30 maggio 2000, *Belvedere Alberghiera srl c. Italia* e *Carbonara-Ventura c. Italia*, si compendia nella necessità del requisito della “base legale” (oltre a quello della proporzionalità, destinato, tuttavia, a orientare il complementare aspetto dei criteri di indennizzo degli espropri e a delineare forme di risarcimento integrale del bene, pari, cioè, al suo valore venale), nel senso che ogni azione statale che interferisca col diritto di proprietà dell’individuo deve rispondere ad un sistema di diritto costruito su norme sufficientemente accessibili, chiare, precise e prevedibili: tale requisito non ricorrerebbe nel caso dell’occupazione acquisitiva, nata in Italia solo su base giurisprudenziale¹.

Il riassetto normativo della materia determinato dal testo unico sull’espropriazione per pubblica utilità (d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327) costituisce un importante passo avanti per modificare il sistema.

La Corte europea, in recenti sentenze², è sembrata avanzare dubbi sulla conformità ai principi convenzionali dell’articolo 43 del testo unico n. 327 del 2001, per la parte che consente l’acquisizione sanante del bene illegittimamente espropriato al patrimonio dell’espropriante in forza di un atto successivo appositamente adottato, in assenza della dichiarazione di pubblica utilità dell’opera. Secondo la Corte, la facoltà concessa al giudice di impedire la restituzione del bene trasformato, anche in assenza di dichiarazione di pubblica utilità, potrebbe dar luogo a risultati imprevedibili ed arbitrari. Il *deficit* di certezza giuridica, in particolare, si anniderebbe non tanto nell’atto di acquisizione sanante di cui al comma 1 dell’articolo 43, quanto nel potere, conferito al giudice amministrativo dal comma 3, di impedire la restituzione del bene in caso di richiesta di acquisizione da parte della pubblica amministrazione, presentata direttamente in giudizio. In materia, comunque, sarà opportuno esaminare lo sviluppo dell’elaborazione dei principi in ulteriori, importanti decisioni di prossima adozione.

Infatti, un giudizio compiuto e definitivo sull’istituto introdotto dall’articolo 43 del testo unico sull’espropriazione non può dirsi ancora espresso dalla Corte di Strasburgo. Nella citata sentenza *Prenna c. Italia*, la Corte – senza essere stata investita in modo diretto della compatibilità dell’articolo 43 con i principi conven-

¹ È noto che l’affermazione nel diritto vivente dell’istituto in parola può farsi risalire a Cassazione, sezioni unite civili, 26 febbraio 1983, n. 1464.

² Sentenze 17 maggio 2005, *Scordino c. Italia*; 15 novembre 2005, *Dominici c. Italia*; 13 ottobre 2005, *Colazzo c. Italia*; 9 febbraio 2006, *Prenna c. Italia*.

zionali – si è limitata a constatare, in via incidentale, che detta norma, al pari dell'occupazione acquisitiva, non può costituire un'alternativa valida all'espropriazione secondo legge, nella misura in cui consente di legittimare irregolarità commesse dalla pubblica amministrazione ed a quest'ultima di volgere comportamenti illegittimi a proprio profitto. A tal proposito, la Corte prende atto della pronuncia del Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria del 29 aprile 2005, n. 2³, ma non risulta chiaro se essa ritenga contrario ai principi convenzionali il meccanismo acquisitivo ex articolo 43, ovvero ne ritenga legittima un'applicazione in via eccezionale (in particolare, nell'ipotesi della sussistenza di un rilevante interesse pubblico alla conservazione dell'opera).

In ogni caso, la linea che si può cogliere nell'evolversi della giurisprudenza della Corte europea in tema di espropriazione è quella dell'adozione di una difesa ferma e rigorosa del diritto di proprietà dalle interferenze dei pubblici poteri, eventualmente giustificabili solo nell'ottica dell'eccezione alla regola, ossia del collegamento a situazioni obiettive di prevalenza dell'interesse generale, e, comunque, in presenza di basi legali certe, chiare e precise, evitando interpretazioni tendenti all'applicazione estensiva delle pratiche ablativo ovvero soluzioni sananti di irregolarità anche soltanto procedurali. Paradigmatico in tale senso è proprio il citato arresto della sentenza *Prenna c. Italia*, in cui la violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 è stata affermata pur in presenza di una dichiarazione di pubblica utilità e di un provvedimento di occupazione d'urgenza legittimi nonché della realizzazione dell'opera pubblica nella vigenza del legittimo provvedimento di occupazione, non seguito, però, dal decreto di esproprio.

Profilo complementare, nell'inquadramento della giurisprudenza di Strasburgo sul tema delle espropriazioni, è, infine, quello concernente l'entità del risarcimento del danno spettante all'espropriato.

Nel presupposto insuperabile che la riparazione della violazione delle norme della Convenzione deve consistere nell'eliminazione di tutte le conseguenze pregiudizievoli per la vittima, la Corte, ribadendo un proprio consolidato indirizzo⁴, pone a carico dello Stato responsabile un risarcimento comprendente tanto il danno patrimoniale quanto il danno morale. Il primo viene fatto coincidere con il valore corrente del terreno secondo il prezzo di mercato, decurtato dell'indennità eventualmente ottenuta in sede nazionale e debitamente attualizzata, nonché aumentato del plusvalore apportato al suolo dalla presenza di edifici realizzati dopo l'occupazione, stimabile in misura pari al relativo costo di costruzione. Il secondo coincide, invece, con gli effetti pregiudizievoli nella sfera morale dell'interessato derivati dal senso di frustrazione provato con lo spossessamento illegale dei propri beni ed è stimato secondo equità⁵.

Viene, così, formulata la regola della necessaria coincidenza dell'indennizzo del bene espropriato al valore di mercato, anche nell'ipotesi di procedimento ablativo perfettamente conforme alle prescrizioni del diritto interno, dal quale, tuttavia,

³ Si veda in proposito il seguente § 2.1.2.

⁴ Si veda, in particolare, la sentenza 31 ottobre 1995, *Papamichalopoulos c. Grecia*.

⁵ In tale senso sono le sentenze 29 marzo 2006 della Grande Camera (*Scordino I c. Italia*) e 6 marzo 2007, *Scordino III c. Italia*. Un'equivalente affermazione di principio, tuttavia, più netta ed emblematica, si rinviene nella sentenza 28 novembre 2002, *ex Re di Grecia c. Grecia*: «nel caso di espropriazione lecita, solo un indennizzo integrale pari al valore del bene può essere ragionevolmente rapportato al sacrificio imposto».